



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.02.2002
SEK(2002) 152 endgültig

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung eines Abkommens zwischen der EG und dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) über den Beitrag der Gemeinschaft zum Haushalt des UNRWA für den Zeitraum 2002-2005

(von der Kommission vorgelegt)

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung eines Abkommens zwischen der EG und dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) über den Beitrag der Gemeinschaft zum Haushalt des UNRWA für den Zeitraum 2002-2005

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dieser Mitteilung empfiehlt die Kommission dem Rat, sie zu Verhandlungen über die Erneuerung des Abkommens zwischen der EG und dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) für den Zeitraum **2002-2005** zu ermächtigen.

Mit dem Abkommen wird der Beitrag der EG zum regulären Haushalt des Hilfswerks für diesen Zeitraum im Voraus festgelegt und die Möglichkeit geschaffen, den Gemeinschaftsbeitrag zum Nahrungsmittelhilfehaushalt jeweils in jährlichen Gesprächen zwischen Vertretern der beiden Organisationen auszuhandeln und entsprechend dem von Jahr zu Jahr ermittelten Bedarf der Flüchtlinge festzulegen.

Die Mitteilung enthält eine Begründung mit einer Übersicht über die zu erwartenden Kosten und die vorgeschlagenen Maßnahmen.

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Vertreter des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) sind an die Kommissionsdienststellen mit dem Vorschlag herangetreten, die Verhandlungen über das elfte EG-UNRWA-Abkommen für den Zeitraum 2002-2005 einzuleiten. Am 1. März und 14. Oktober 2001 fanden zwischen Vertretern des UNRWA und der Kommission (GD RELEX) Sondierungsgespräche statt.

Seit 1972 haben die EG und das UNRWA zehn Abkommen¹ über den Beitrag der EG zum regulären Haushalt und zum Nahrungsmittelhilfehaushalt des Hilfswerks geschlossen. In allen Abkommen wurden

¹ EWG-UNRWA-Abkommen 1972-74, ABl. L 304 vom 31.12.1972, S. 24.
EWG-UNRWA-Abkommen 1975-78, ABl. L 203 vom 28.7.1976, S. 40.
EWG-UNRWA-Abkommen 1979-80, ABl. L 108 vom 26.4.1980, S. 56.
EWG-UNRWA-Abkommen 1981-83, ABl. L 392 vom 31.12.1981, S. 3-6.
EWG-UNRWA-Abkommen 1984-86, ABl. L 188 vom 16.7.1984, S. 18-19.
EWG-UNRWA-Abkommen 1987-89, ABl. L 136 vom 26.5.1987, S. 43.
EWG-UNRWA-Abkommen 1990-92, ABl. L 118 vom 9.5.1990, S. 36.
EWG-UNRWA-Abkommen 1993-95, ABl. L 9 vom 13.1.1994, S. 16.
EG-UNRWA-Abkommen 1996-98, ABl. L 282 vom 1.11.1996, S. 69-71.
EG-UNRWA-Abkommen 1999-2001, ABl. L 261 vom 7.10.1999, S. 16.

- der Beitrag zum regulären Haushalt (Bildungs-, Gesundheits- und Sozialfürsorgeprogramm) für die folgenden drei Jahre festgelegt und
- jährliche Verhandlungen über den Beitrag zum Nahrungsmittelhilfehaushalt ermöglicht.

Im Einklang mit dem Zweijahreshaushalt des UNRWA und wie von den Rechnungsprüfern der Kommission empfohlen, erstreckt sich das neue Abkommen auf einen Zeitraum von vier Jahren und wird mit Hilfe zweier Zweijahresvereinbarungen mit jährlichen Haushaltszuweisungen auf der Grundlage des „Abkommens zwischen der Gemeinschaft und den Vereinten Nationen über die Grundsätze für die Finanzierung und Mitfinanzierung durch die Gemeinschaft von Programmen und Vorhaben, die von den Vereinten Nationen verwaltet werden“, umgesetzt.

Bei der Ausarbeitung der Zuschussvereinbarungen wird die Kommission die Leistungsbeurteilungen heranziehen, die die Kommissionsdienststellen 1999 und 2001 erstellt haben, insbesondere hinsichtlich der internationalen Buchhaltungs- und Rechnungsprüfungsstandards.

Bei den für das neue Abkommen vorgeschlagenen Mittelzuweisungen handelt es sich um einen Beitrag zur Finanzierung der regulären UNRWA-Programme zugunsten von etwa 3,9 Mio. Palästinaflüchtlingen in fünf Einsatzgebieten: Jordanien, Syrien, Libanon, Westjordanland und Gazastreifen. Ferner ermöglicht das Abkommen die jährliche Aushandlung des Beitrags der Gemeinschaft zum Nahrungsmittelhilfeprogramm.

Das UNRWA beantragt für 2002 einen Beitrag von 55 Mio. € zu seinem Gesamthaushalt (Haushalt für die regulären Programme) und für die Folgejahre eine jährliche Erhöhung um je 5%. Dies entspricht 55 Mio. € für 2002, 57,75 Mio. für 2003, 60.637.500 € für 2004 und 63.669.375 € für 2005. Auch in den früheren Abkommen war der EG-Beitrag auf diese Weise indexiert. Zu den regulären Programmen des UNRWA, die aus deren Gesamthaushalt finanziert werden, gehören das Bildungsprogramm, das Gesundheitsprogramm und das Hilfs- und Sozialfürsorgeprogramm.

Die vom UNRWA beantragten Beiträge entsprechen einer Erhöhung der im zehnten Abkommen vereinbarten Beiträge um 10 Mio. € zusätzlich zu der Indexierung um 5%, um der Inflation, dem Bevölkerungswachstum und den zusätzlichen langfristigen Anforderungen an das UNRWA im Zusammenhang mit der Nahostkrise sowie der Notwendigkeit zusätzlicher Hilfeleistungen Rechnung zu tragen.

2. TÄTIGKEITEN DES UNRWA

2.1. Allgemeines

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) wurde durch die Resolution 302 (IV) der Generalversammlung vom 8. Dezember 1949 als separate Stelle innerhalb des Systems der Vereinten Nationen geschaffen. Das Mandat des UNRWA wurde mehrfach erneuert, zuletzt durch die Resolution 53/46 der Generalversammlung vom 3. Dezember 1998.

Ziel des UNRWA ist die Förderung des Wohlergehens der Flüchtlinge und die Stärkung der Eigenständigkeit der Flüchtlingsgemeinschaft. Die Langfristigkeit und Nachhaltigkeit seiner Programme sind zentrale Aspekte seiner Tätigkeiten. Die Gesamtstrategie des UNRWA besteht in der weiteren Bereitstellung grundlegender Bildungs-, Gesundheits-, Hilfs- und Sozialfürsorgedienste.

Das UNRWA hat seine Rolle und seine Dienste mehrfach an die Bedürfnisse der Flüchtlinge und das sich wandelnde Umfeld, in dem es operiert, angepasst. Aufgrund der derzeitigen Lage im Nahen Osten sind eine Reihe von Szenarien für die Arbeit des UNRWA entstanden. Sollten die Unruhen anhalten, so werden die Sicherheitsbedingungen, die sich verschlechternden wirtschaftlichen Bedingungen für Flüchtlinge und die Beschränkungen bei Waren- und Dienstleistungs- und Personenströmen die Arbeit des UNRWA beeinträchtigen. Sollten die Friedensgespräche wiederaufgenommen werden und zu einer Einigung führen, so könnte das Hilfswerk gebeten werden, neue Aufgaben zu übernehmen oder aber einige oder alle seiner Funktionen abzugeben.

In den letzten Jahren äußerte sich bei der Flüchtlingsgemeinschaft wachsende Besorgnis wegen der Verringerung der Leistungen des UNRWA (70 USD pro Kopf in den neunziger Jahren gegenüber 200 USD in den siebziger Jahren). Aufgrund anhaltender Mittelknappheit und damit verbundener Sparmaßnahmen und Kostensenkungen konnten die Programme nicht proportional zum Wachstum der Flüchtlingsbevölkerung ausgedehnt werden, mussten laufende Programmtätigkeiten eingeschränkt werden und mussten einige Aktivitäten, die normalerweise zum regulären Arbeitsprogramm des UNRWA gehören, gestrichen werden. Am schwerwiegendsten ist, dass diese Maßnahmen zur Vergrößerung der Klassen in den UNRWA-Schulen, zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen Patientenzahl und Versorgungspersonal bei den Gesundheitsdiensten und zu höherer Arbeitsbelastung der Sozialarbeiter geführt haben, die sich um die ärmsten Flüchtlinge kümmern.

Um seine Dienste erbringen zu können, ist das Hilfswerk voll und ganz darauf angewiesen, dass jährlich ausreichende freiwillige Beiträge zur Verfügung gestellt werden. Das Abkommen zielt folglich darauf ab, das UNRWA bei der Sicherung seiner finanziellen Grundlage zu unterstützen, damit es in nachhaltiger und kosteneffizienter Weise operieren kann, ohne Sparmaßnahmen oder Ad-hoc-Kostensenkungen durchführen zu müssen, und um die Qualität und das Niveau der Leistungen für die Flüchtlinge zu erhalten. Im Interesse der Stabilität in der Region darf das derzeitige Mindestniveau an Leistungen nicht noch weiter sinken.

2.2. Bildungsprogramm

Mit seinem Bildungsprogramm ermöglicht das UNRWA über 475.000 Schülern (eine Erhöhung um mehr als 30.000 Schüler seit Inkrafttreten des zehnten Abkommens) eine Schulbildung in den 639 Grund-, Vorbereitungs- und Sekundarschulen (letztere nur im Libanon). Bildungsmaßnahmen führt das UNRWA auch für über 6.000 Lehrlinge und Studenten an den acht Berufsbildungszentren und den drei wissenschaftlichen Fakultäten in Jordanien, Syrien, dem Libanon, dem Westjordanland und dem Gazastreifen durch. Das Bildungsprogramm wurde in enger Koordinierung mit der UNESCO erarbeitet. Es ist das Ziel des Bildungsprogramms, innerhalb des von den Gastländern und der Palästinensischen Autonomiebehörde vorgeschriebenen Lehrplans eine allgemeine Basisbildung, Lehrerausbildung und Berufs- und technische Ausbildung Palästinaflüchtlingen anzubieten, um ihre Bildungschancen auf allen Ebenen des Unterrichtswesens zu erhöhen.

Im Rahmen ihres Bildungsprogramms hat das UNRWA mit Haushaltszwängen zu kämpfen, die auf neue Anforderungen der Gastbehörden zurückzuführen sind, wie die Einführung der englischen Sprache in Jordanien für die erste bis vierte Klasse und andere Änderungen in den Lehrplänen der einzelnen Länder. Außerdem muss das Bildungsprogramm eine ungewöhnlich hohe Zunahme der Schulanmeldungen verkraften, verursacht unter anderem durch die Rückkehr von Familien in den Gazastreifen und ins Westjordanland infolge der Errichtung der Palästinensischen Autonomiebehörde und den damit verbundenen Wechsel ihrer Kinder - die zuvor Schulen in ihren früheren Wohnorten in arabischen Ländern besuchten - zu UNRWA-Schulen. Die Palästinensische Autonomiebehörde hat kürzlich das Einschulungsalter gesenkt, wodurch sich die Anzahl der schulfähigen Kinder, die an UNRWA-Schulen angemeldet werden, erheblich erhöhen wird. Angesichts der besonderen Situation der Palästinaflüchtlinge im Libanon hat das UNRWA in mehreren Gebieten des Landes Sekundarschulen eingeführt.

In allen fünf Gebieten sind die Schulen weiterhin von Überbelegungen betroffen, da die Mittel für die Beschäftigung von Lehrern und die Errichtung neuer Schulen und Klassenräume begrenzt sind. Die Haushaltszwänge haben dazu geführt, dass keine weiteren Instandhaltungsarbeiten in den Schulen durchgeführt werden können. Daher ist jetzt eine umfassende Instandsetzung oder Renovierung vieler Schulen erforderlich. Das UNRWA muss in einigen Schulen Möbel und Ausrüstung ersetzen, da diese aufgrund extensiver Nutzung, vor allem in Schulen mit Schichtunterricht nicht länger brauchbar sind.

2.3. Gesundheitsprogramm

Das Gesundheitsprogramm des UNRWA ist auf Gemeindeebene organisiert und dient in erster Linie der primären Gesundheitsversorgung mit äußerst selektiver Inanspruchnahme von Krankenhausdiensten. Die primäre Gesundheitsversorgung wird durch die eigenen 122 Einrichtungen des UNRWA gewährleistet. Für die sekundäre Versorgung werden mit staatlichen oder nichtstaatlichen Krankenhäusern vertragliche Vereinbarungen getroffen oder die Behandlungskosten teilweise erstattet. Zwei Drittel der Flüchtlingsbevölkerung sind Frauen im gebärfähigen Alter und Kinder unter 15 Jahren, weshalb die Fürsorge für Mutter und Kind einschließlich Familienplanungsdiensten ein vorrangiger Bereich ist. Die Erhaltung der primären Gesundheitsdienste im Gazastreifen und die Weiterführung des Familienprogramms im gesamten Tätigkeitsbereich des Hilfswerks waren Prioritäten des zehnten Abkommens. Die allgemeine Strategie des Gesundheitsprogramms beinhaltet als Schwerpunkte weiterhin die Erhaltung der langfristigen Investitionen in die primäre Gesundheitsversorgung, die qualitative Verbesserung der wichtigsten Gesundheitsdienste für die Palästinaflüchtlinge und die Angleichung der Gesundheitspolitik und der Leistungsstandards an die der Gaststaaten und der Palästinensischen Autonomiebehörde. Das UNRWA strebt auch an, dem Erfordernis einer moderaten Personalaufstockung gerecht zu werden, um die Verhältniszahl Personal/Bevölkerung zu verbessern, die weit unter dem derzeitigen Niveau in den Gastländern und im Gebiet der Palästinensischen Autonomiebehörde liegt.

Das UNRWA wird sich mit den neuen Herausforderungen befassen, die sich aus den bedeutenden Veränderungen in Demographie und Sterblichkeitsrate bei den Flüchtlingen ergeben, wo sich die Todesfälle aufgrund nichtübertragbarer Krankheiten wie Bluthochdruck, Diabetes mellitus, Herzkrankheiten, Krebs usw. erhöht haben, so dass eine aktive Interventionsstrategie zur Überwachung, Vorbeugung und Behandlung dieser Krankheiten notwendig ist, auch im Hinblick auf das Erfordernis, die hohen Kosten der Behandlung der damit verbundenen Komplikationen und Behinderungen in der sekundären und tertiären

Gesundheitsversorgung zu decken. Darüber hinaus wird das Hilfswerk die Behandlung von Diabetes-Patienten an die Arzneimittelpolitik der Gaststaaten anpassen.

2.4. Hilfs- und Sozialfürsorgedienste

Ziel des UNRWA ist es, ein Mindestmaß an Ernährung und Unterkünften für Flüchtlinge zu gewährleisten und mit seinem Hilfs- und Sozialfürsorgeprogramm die ärmsten Flüchtlingsfamilien zu unterstützen, die nicht in der Lage sind, ihre eigenen Grundbedürfnisse zu decken. Das Programm fördert auch die längerfristige soziale und wirtschaftliche Entwicklung zugunsten der Flüchtlinge und ihrer Gemeinden.

Im Rahmen der Hilfsdienste wird unmittelbare materielle und finanzielle Hilfe für Flüchtlingsfamilien gewährt, in denen es keinen männlichen Erwachsenen gibt, der gesundheitlich in der Lage ist, ein Einkommen zu gewährleisten, und bei denen keine andere Möglichkeit festgestellt werden kann, ausreichende finanzielle Unterstützung für Essen, Unterkunft und andere Grundbedürfnisse zu erhalten. Durch die Sozialdienste wird die Eigenständigkeit der Flüchtlingsgemeinschaft durch Armutsbekämpfungsmaßnahmen und auf Gemeindeebene basierenden, lokal verwalteten Einrichtungen und Diensten gefördert, die sich mit Frauen und Entwicklung, Rehabilitation und Integration behinderter Flüchtlinge, Jugendaktivitäten und der Ausbildung von Führungskräften befassen.

3. NAHRUNGSMITTELHILFEPROGRAMM

Das UNRWA beantragt, dass nach dem neuen Abkommen die Sachbeiträge der Gemeinschaft zum UNRWA-Nahrungsmittelhilfeprogramm sowie ihre Sachbeiträge zum zusätzlichen Ernährungsprogramm (Teil des Gesundheitsprogramms) jährlich neu ausgehandelt werden .

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission hat die Sonderauftrufe des Generalsekretärs der Vereinten Nationen sowie der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für die Finanzierung des UNRWA zur Kenntnis genommen, in denen eine Fortsetzung und Erhöhung der Gemeinschaftshilfe für dieses Hilfswerk gefordert wurde. Die Kommission weist außerdem auf die von den Geberländern einschließlich der Mitgliedstaaten vertretene Ansicht hin, dass die UNRWA-Beiträge der Geberländer den zunehmenden Belastungen Rechnung tragen müssen, denen das Hilfswerk infolge der derzeitigen Nahostkrise, des raschen Wachstums der palästinensischen Bevölkerung sowie der Inflation ausgesetzt ist. Der Gemeinschaftsbeitrag sollte auf jeden Fall eine Mindesthöhe erreichen, die eine Versorgung der Flüchtlinge auf annehmbarem Niveau gewährleistet.

Für den Fall, dass das UNRWA im Zeitraum 2002-2005 seine Aufgaben ganz oder teilweise der Autonomiebehörde überträgt, kann der den im Abkommen vorgesehene Gemeinschaftsbeitrag zum UNRWA gegebenenfalls angepasst werden. Außerdem sollten Anpassungen möglich sein, falls das UNRWA zusätzlichen Bedarf anmeldet.

Es wird vorgeschlagen, dass das UNRWA der Gemeinschaft vor Ablauf des Abkommens mitteilt, welche Pläne es für den Fall einer teilweisen oder vollständigen Übergabe seiner Aufgaben hat oder umsetzen will.

Die Kommission empfiehlt dem Rat daher, sie zu ermächtigen, im Benehmen mit dem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss und im Einklang mit den beigefügten Direktiven über die Erneuerung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten für weitere vier Jahre von 2002 bis 2005 zu verhandeln.

Verhandlungsdirektiven für ein Abkommen zwischen der EG und dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) über den Gemeinschaftsbeitrag zum Haushalt des UNRWA für den Zeitraum 2002-2005

- Die Kommission handelt die Erneuerung des derzeitigen EG-UNRWA-Abkommens für die Jahre 2002-2005 mit dem Ziel aus, Zuschussvereinbarungen für zwei Zyklen des Zweijahreshaushalts des UNRWA (2002/2003 und 2004/2005) zu schließen.
- Das neue Abkommen wird jährliche Beiträge der Gemeinschaft zum Gesamthaushalt des UNRWA vorsehen. Die jährliche Aushandlung des Gemeinschaftsbeitrags zum Nahrungsmittelhilfeprogramm des UNRWA unterliegt gesonderten Vereinbarungen, die im Einklang mit den geltenden Verfahren zu schließen sind.
- Der Gemeinschaftsbeitrag zum Gesamthaushalt des UNRWA im Rahmen der zweijährigen Vereinbarungen beläuft sich - im Rahmen der budgetären Möglichkeiten - auf höchstens 55 Mio. € für 2002, 57,75 Mio. € für 2003, 60.637.500 € für 2004 und 63.669.375 € für 2005.
- Das Abkommen sollte die Möglichkeit vorsehen, dass die Vertragsparteien während seiner Geltungsdauer erforderlichenfalls die im Rahmen des Abkommens anderweitig festgesetzten Beiträge durch einen Briefwechsel zwischen der Gemeinschaft und dem UNRWA senken oder erhöhen können.
- Das Abkommen sollte vorsehen, dass das UNRWA der Gemeinschaft in jedem Fall spätestens ein Jahr vor Ablauf des Abkommens mitteilt, welche Pläne es für den Fall einer teilweisen oder vollständigen Übergabe seiner Aufgaben hat oder umsetzen will.
- Im Einklang mit dem Haushaltszyklus des UNRWA werden auf der Grundlage dieses Abkommens Zuschussvereinbarungen für jeweils zwei Jahre geschlossen, die mit den Bestimmungen des „Abkommens zwischen der Gemeinschaft und den Vereinten Nationen über die Grundsätze für die Finanzierung und Mitfinanzierung durch die Gemeinschaft von Programmen und Vorhaben, die von den Vereinten Nationen verwaltet werden“, uneingeschränkt im Einklang stehen.

ANHANG FINANZBOGEN

1. Einschlägige Artikel des Gemeinschaftshaushalts

Beiträge zum regulären Programm: **B7-421** (Hilfe zugunsten des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten)

2. Beschreibung der Maßnahme

Einleitung der Verhandlungen über ein neues Abkommen zwischen EG und UNRWA über den Gemeinschaftsbeitrag zum Gesamthaushalt des UNRWA

3. Rechtsgrundlage

Artikel 181 in Verbindung mit Artikel 300 Absatz 3 erster Unterabsatz des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1. Reguläre Programme (Gesamthaushalt)

Das UNRWA beantragt Unterstützung für seine regulären Programme (Gesamthaushalt), und zwar:

- 55.000.000 € für 2002 (NB: Die derzeit in der UNRWA-Haushaltlinie vorgesehenen 45 Mio. € werden im Rahmen der budgetären Möglichkeiten auf 55 Mio. € erhöht.)
- 57.750.000 € für 2003
- 60.637.500 € für 2004
- 63.669.375 € für 2005

Daraus ergibt sich ein Gesamtbetrag von 237.056.875 € für den Vierjahreszeitraum, wobei außer der jährlichen Erhöhung von 5% eine Erhöhung um 10 Mio. € für das erste Jahr des elften Abkommens gegenüber dem letzten Jahr des zehnten Abkommens vorgenommen wurde. Diese Beiträge werden unter Artikel B7-421 (Hilfe zugunsten des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten) verbucht.

4.2. Beitrag zum Nahrungsmittelhilfeprogramm

Nach den Bestimmungen des Abkommens wird über Umfang und Inhalt des jährlichen Beitrags zum Nahrungsmittelhilfeprogramm des UNRWA gesondert verhandelt und nach dem Verfahren der Verordnung (EWG) Nr. 3972/86 beschlossen.

Der Bedarf an EG-Beiträgen zum Nahrungsmittelhilfeprogramm für den Zeitraum 2002-2005 wird vom UNRWA mit 89,23 Mio. € veranschlagt; davon entfallen 44,38 Mio. ECU auf Barbeiträge und 44,85 Mio. ECU auf Sachleistungen.

4.3. Erhöhung der Beiträge

Jegliche Beitragserhöhung über die in diesem Abkommen festgesetzten Beträge hinaus unterliegt der Genehmigung der Haushaltsbehörde im Rahmen der finanziellen Vorausschau.